

CAPÍTULO XII

# A VIOLÊNCIA POLICIAL E O ESTADO DE DIREITO NO BRASIL

**Max Bandeira\***

*“Cuidado, pessoal, lá vem vindo a veraneio  
Toda pintada de preto, branco, cinza e vermelho (...)  
Veraneio vascaína vem dobrando a esquina.  
Se eles vêm com fogo em cima, é melhor sair da frente.  
Tanto faz, ninguém se importa se você é inocente.  
‘Com uma arma na mão, eu boto fogo no país,  
E não vai ter problema, eu sei, estou do lado da lei’.”*

*Flávio Lemos e Renato Russo  
Veraneio vascaína [Capital Inicial, 1986]*

**Sumário** • 1. Introdução – 2. Os princípios do Estado de direito e sua fragilidade – 3. A violência policial e o desafio da consolidação do Estado democrático de direito no Brasil – 4. Considerações finais – 5. Referências Bibliográficas.

**RESUMO:** O princípio básico do Estado de direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, com a conseqüente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes. O presente trabalho visa a levantar elementos para a discussão sobre em que medida a violência a direitos fundamentais perpetrada por agentes do próprio Estado, notadamente as instituições policiais, confronta os fundamentos do Estado democrático de direito no Brasil, ao comprometer a eficácia de normas constitucionais que tutelam direitos fundamentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** POLÍCIA; VIOLÊNCIA; ESTADO DE DIREITO; DIREITOS FUNDAMENTAIS.

## 1. INTRODUÇÃO

A redemocratização colocou na ordem do dia o restabelecimento das condições para a instauração de um Estado democrático de direito no Brasil. A promulgação da Constituição Federal de 1988, um dos capítulos

---

\*. Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro do CE-PEJ. Colaboraram para este artigo Bruno Oliveira Leão Carneiro e Raquel Cerqueira Santos.

decisivos dessa redemocratização, trouxe em seu bojo a positivação de um sem-número de direitos e garantias fundamentais, deslocando a questão dos direitos fundamentais da necessidade de reconhecimento pelo Estado para o combate à chamada insinceridade normativa (BARROSO, 2004), isto é, para a efetivação desses direitos. A discussão acerca dos direitos humanos perdeu, então, sua essência meramente filosófica para tornar-se, um “problema jurídico e, num sentido mais amplo, político”<sup>1</sup>.

Nesse sentido, foram realizados no Brasil diversos estudos acerca da eficácia dos direitos e garantias fundamentais contemplados na Constituição Federal de 1988 e nos tratados e pactos internacionais que o Brasil ratificou durante a década de 1990. Pesquisadores de diversos setores do conhecimento passaram a investigar, na reconstrução do Estado democrático de direito, vestígios de continuidade autoritária, abrindo um novo campo de estudos, no qual se investiga, em Estados democráticos de Direito, a violação de direitos e garantias fundamentais perpetrada por práticas de agentes do próprio Estado<sup>2</sup>.

Esse campo de estudos tornou-se especialmente relevante porque chamou a atenção para a necessidade de vinculação do próprio Estado aos direitos fundamentais positivados por ele, o que aparece como aparentemente óbvio na doutrina nacional, como fica claro em Dimitri Dimoulis (DIMOULIS, 2007, pp. 104-105), para quem esses direitos vinculam as autoridades do Estado, inclusive o Poder Legislativo, de forma *direta* e *imediate*<sup>3</sup>. Mas também demonstrou que o Estado democrático de direito instalado no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 está sendo incapaz de equilibrar suas funções de concentração da violência e garantia de direitos fundamentais (ADORNO, 1999), o que tem redundado na violação sistemática desses direitos pelas instituições policiais.

- 
1. Essas são palavras de Norberto Bobbio (BOBBIO, 1992, p. 25) acerca do movimento de positivação de direitos fundamentais ocorrido no segundo pós-guerra. Conhecemos a crítica de Fábio Konder Comparato (COMPARATO, 2005, pp. 57-67) à posição de segundo plano à qual Norberto Bobbio, na obra citada, relega a questão do fundamento dos direitos humanos. Entretanto, para o questionamento a que se propõe este trabalho, aceitaremos a tese de Bobbio, de que a principal questão gravitando em torno dos direitos humanos atualmente é a da proteção e efetivação e não mais a da justificação ou fundamentação.
  2. Cf. NEV/USP, 1999.
  3. Tem ganhado repercussão entre os constitucionalistas brasileiros a discussão a respeito da vinculação também de particulares pelos direitos fundamentais, num processo que tem sido chamado pela doutrina alemã de “eficácia horizontal dos direitos fundamentais” (*Drittwirkung*).

Ante essas constatações, Paulo Sérgio Pinheiro (PINHEIRO, 2002, pp. 331-353) concluiu que é imprescindível o estabelecimento de sistemas de controle do arbítrio estatal<sup>4</sup> para a construção de uma democracia efetiva no Brasil, apresentando os mecanismos internacionais de controle desse arbítrio que vêm se construindo a partir do segundo pós-guerra como uma alternativa de proteção que pode ser eficaz. Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2000, pp. 95-110), por seu turno, contextualizando a proteção dos direitos humanos num processo que denominou “globalização dos direitos humanos”, passou a centrar a argumentação na relativização da soberania estatal e na capacidade processual dos indivíduos no âmbito do Direito Internacional Público<sup>5</sup>. Nessa óptica, passou a ser valorizada a potencialidade dos mecanismos de proteção do sistema internacional dos direitos humanos, cujas formalidades necessárias para a integração foram cumpridas pelo Brasil em 1992, com a adesão aos Pactos Internacionais da ONU, bem como ao Pacto de São José da Costa Rica, no âmbito da OEA.

O objetivo desse trabalho, contudo, não é discutir a viabilidade do controle internacional da violência praticada por agentes estatais, mas lançar as bases para um debate sobre em que medida a agressão a direitos fundamentais perpetrada por agentes do próprio Estado, notadamente as instituições policiais, confronta os fundamentos do Estado democrático de direito no Brasil. Para tanto, questionaremos quais são os pressupostos históricos e filosóficos do Estado democrático de direito, para então apresentarmos os elementos para uma discussão acerca das dificuldades de consolidação da democracia e dos princípios que regem um Estado democrático de direito, tendo em vista a sobrevivência de práticas autoritárias no Brasil pós-Constituição Federal de 1988.

## **2. OS PRÍNCÍPIOS DO ESTADO DE DIREITO E SUA FRAGILIDADE**

O princípio básico do Estado de direito é o da eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos com a conseqüente garantia de direitos dos indivíduos perante esses poderes.

- 
4. “Arbítrio estatal” tem sido a expressão consagrada pelos estudiosos brasileiros do tema proposto neste artigo. Entretanto, para fins de clareza e precisão metodológica, quando nos referirmos a esse arbítrio com palavras próprias utilizaremos o sintagma “violência policial”.
  5. No mesmo sentido, Guilherme Assis de Almeida (ALMEIDA, 2001, pp. 76-85).

J. J. Gomes Canotilho faz um feliz contraponto entre Estado de direito e “Estado de não direito” bastante elucidativo para separar o Estado de direito daquilo que seus princípios repugnam. Vejamos.

Estado de direito é um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja actividade é determinada e limitada pelo direito. «Estado de não direito» será, pelo contrário, aquele em que o poder político se proclama desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos uma esfera de liberdade ante o poder protegida pelo direito. (...) «Estado de não direito» é aquele em que existem leis arbitrárias, cruéis e desumanas que fazem da força ou do exercício abusivo do poder o direito, deixando sem qualquer defesa jurídica eficaz o indivíduo, os cidadãos, os povos e as minorias. (CANHOTILHO, 2008, p. 4)

Foi no meio ambiente da modernidade ocidental que surgiram as idéias fundamentais para a configuração do que hoje chamamos de Estado de direito, que apresenta como dimensões fundamentais o governo de leis gerais e racionais, a organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, o primado do legislador, a garantia de tribunais independentes, o reconhecimento de direitos, liberdades e garantias, o pluralismo político, o funcionamento do sistema organizatório estatal subordinado aos princípios da responsabilidade e do controle do exercício do poder estatal através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados (CANOTILHO, 2008, p. 7).

A partir desses pressupostos, forja-se uma concepção de Estado domesticado pelo direito, sobre a qual se alicerçaram países ocidentais, tanto os de tradição jurídica romano-germânicas (que adotam as fórmulas *État legal*, *Rechtsstaat*, *Estado de direito*) quanto os da chamada *common law* (que adotam a fórmula *rule of law*). Essa concepção se construiu essencialmente sobre a filosofia política liberal, segundo a qual o Estado deve equilibrar duas funções principais, quais sejam, a de concentrar a violência, organizando o exercício do poder pela sociedade e privando o homem do incivilizado “estado de natureza”, e a de garantir os direitos do cidadão. Aquela função é subsidiária desta, conforme se depreende da leitura de John Locke (LOCKE, 1994), para quem a organização do poder em uma sociedade política é pressuposto para a preservação da vida, da liberdade e da propriedade (direitos fundamentais).

Essa concepção de Estado de direito associou-se à de democracia e direitos humanos para compor a “linguagem contemporânea da legitimidade política” (DONELLY, 1998). Democracia e direitos humanos, contudo, são elos agregados muito recentemente à concepção de Estado (de direito), e

ainda têm vinculação tênue, apesar da tradição histórica. Conforme observa Jack Donelly:

O elo da democracia com a legitimidade política é recente. A maioria das constituições políticas baseadas no estado, ao longo da história, firmou-se na autoridade de cima para baixo, com uma dádiva divina, ordem natural, ou tradição legitimando o poder daqueles com virtude superior (definida pelo nascimento, idade, riqueza, habilidades ou poder). Na metade do século vinte, porém, muitos regimes apelaram, em lugar disso, à autorização de baixo para cima do “povo” (...). A idéia de que a legitimidade de um governo é baseada na extensão do respeito e defesa aos direitos humanos dos seus cidadãos tem estado no coração da tradição do contrato social liberal da teoria política, pelo menos, desde o embrionário Segundo Tratado de Governo de John Locke, no final do século dezessete. No nível internacional, recebeu um endosso poderoso nos documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Convenção Internacional dos Direitos Humanos de 1966. Mas, somente há vinte e cinco anos, a maioria dos estados no mundo justificou, publicamente, sacrifícios sistemáticos de alguns, mesmo a maioria, dos direitos reconhecidos nesses instrumentos legais. E o fizeram não em nome da segurança nacional (como oposta à segurança pessoal) e relativismo cultural (como oposto aos direitos humanos universais) mas também com apelos aos imperativos “superiores” de desenvolvimento e democracia (como opostos aos interesses de indivíduos e grupos particulares). (DONELLY, 1998, pp. 168-169)

Essa fragilidade atinge, por extensão, os pressupostos elencados para essa forma de Estado pela filosofia política liberal.

Isso posto, é necessário questionar se podemos falar em Estado de direito sem democracia e respeito a direitos fundamentais, porque, diversamente do que propunham os filósofos políticos liberais, a exemplo de Locke, o Estado parece não existir apenas assentado sobre um contrato social, em que a cláusula primeira é o respeito a direitos humanos. Pelo contrário: como demonstra a análise do Estado empreendida pela sociologia compreensiva, o Estado age, por diversas vezes, contra os fundamentos que, segundo a filosofia política liberal, o legitimam. Isso porque, para Max Weber, do ponto de vista da consideração sociológica, é impossível definir Estado pelo conteúdo daquilo que faz, porque:

não há quase nenhuma tarefa que alguma associação política, em algum momento, não tivesse tomado em suas mãos, mas, por outro lado, também não há nenhuma da qual se poderia dizer que tivesse sido própria, em todos os momentos e exclusivamente, daquelas associações que se chamam polí-

ticas (ou hoje: Estados) ou que são historicamente as precursoras do Estado moderno. *Ao contrário, somente se pode, afinal, definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física. (...) Evidentemente, a coação não é o meio normal ou o único do Estado – não se cogita disso –, mas é seu meio específico. (...) Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer coação.* (WEBER, 1999, pp. 525-526, sem grifos no original)

Weber dispensa, como se vê, a necessidade de fundar o Estado sobre essa ou aquela função específica. Essa constatação redundava numa conclusão nefasta para as relações entre Estado e direito. A despeito de a lei, na concepção que lhe dá a modernidade jurídica, não sobreviver sem Estado, o Estado pode sobreviver sem respeito à lei, à democracia e aos direitos humanos. Por isso, parece poder o Estado, dentro da concepção que lhe dá a sociologia compreensiva, fazer uso desse “monopólio da coação física legítima” contra quaisquer direitos de qualquer pessoa. Porque o fundamento da legitimidade dessa violência não é o respeito a princípios democráticos ou aos direitos humanos, mas é antes a organização, fundada no costume, na autoridade pessoal ou da legalidade; “na realidade, a obediência é condicionada por motivos muito poderosos de medo e esperança” (WEBER, 1999, p. 526).

Com efeito, o “contrato social” de que fala a filosofia política liberal, atribuindo ao Estado as funções já referidas de pacificação social, e de proteção dos direitos e liberdades fundamentais, não vincula todo e qualquer Estado. Na perspectiva mais radical da sociologia compreensiva, parece não vincular Estado nenhum, porque não podem os Estados ser definidos por tarefas ou funções, e não necessariamente fundamentam nessas tarefas ou funções seu elemento distintivo específico: o monopólio da violência física legítima. Por isso, os Estados são, de acordo com Paulo Sérgio Pinheiro, perigosos instrumentos de pacificação, já que sua intervenção se mostra extremamente ambígua, porquanto:

O ponto crucial desse monopólio é o equilíbrio entre suas duas funções: a função para os que controlam o Estado e para os membros da sociedade regulada pelo Estado, e, portanto, o grau de pacificação interna. A função do Estado tem, portanto, uma dupla face: por um lado, como detentor do monopólio da violência, o Estado deve impor limitações a seus poderes

e ações; por outro lado, como guardião da ordem pública, ele deve ser o protetor e o garante de todas as liberdades. *Mas como esse Estado moderno funciona como um instrumento de dominação com concentração no centro, os súditos estão sempre sob a ameaça da violência.* (PINHEIRO, 2002, p. 333, sem grifos no original)

Ademais, embora concentrem o monopólio da violência legítima, e mesmo que justifiquem esse monopólio segundo a “linguagem contemporânea da legitimidade política” (DONELLY, 1998), satisfazendo os requisitos da concepção já exposta de Estado de direito, não estarão automaticamente expurgadas dos Estados as práticas autoritárias, antidemocráticas e agressivas a direitos humanos.

Portanto, os fundamentos do Estado de direito são bastante frágeis, como já tivemos a oportunidade de constatar. As polícias, por exemplo, que são pedra angular nos Estados de direito, convivem, indiferentemente, em Estados democráticos e não democráticos. Daí que o simples fato de ser democrático um Estado não resulta automaticamente em práticas democráticas e protetoras dos direitos humanos por parte das instituições policiais. Esse parece ser o grande problema enfrentado pelo Brasil no tocante às instituições repressoras: controlar suas práticas antidemocráticas e violadoras de direitos humanos para garantir condições mínimas de sobrevivência do Estado democrático de direito.

### **3. A VIOLÊNCIA POLICIAL E O DESAFIO DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL**

Encontram-se no próprio Estado as raízes da violação a direitos fundamentais, porque, nas citadas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro (PINHEIRO, 2002, p. 333), os súditos do Estado moderno estarão sempre sob a ameaça de violência. No Brasil, o processo de consolidação da democracia tem demonstrado uma face especialmente dramática dessa constatação no que tange a violência policial, segundo o relatório final do projeto de pesquisa “Continuidade autoritária e consolidação da democracia” do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP, 1999).

Nesse contexto, verificar a continuidade de práticas autoritárias equivale a constatar se o Brasil constitui, segundo a citada classificação de J. J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2008, p. 4), Estado de direito ou “Estado de não direito”. Em última análise, trata-se de investigar se nosso “Estado de direito”, implantado segundo o modelo da Constituição Federal de 1988, tem sido eficaz na garantia de direitos fundamentais ou se tem sucumbido ante as pressões autoritárias das instituições repressoras.

No Brasil, vive-se, depois de mais de cem anos de governo republicano em que se alternam regimes autoritários e regimes não autoritários, uma nova experiência de reconstrução democrática, *a priori*, mais ampla do que as anteriores. De acordo com Paulo Sérgio Pinheiro:

Formalmente, vivemos em uma democracia, como deixam entrever os direitos individuais, sociais e políticos inscritos na Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo, convivemos com profundas desigualdades sociais, com amplas camadas de cidadãos de “segunda classe”, com imensos obstáculos de acesso à justiça e com a violação de direitos humanos. (PINHEIRO, 1999, p. 5)

As referidas agressões a direitos humanos tornam-se ainda mais graves quando provêm de agentes do próprio Estado, porque, no entendimento de Sérgio Adorno (ADORNO, 1999, pp. 636-641), minam a construção de uma cidadania universal e questionam a credibilidade de instituições básicas para a democracia, tais como as agências e atores encarregados de aplicar as leis e da pacificação da sociedade.

Constatam-se aqui distâncias entre a justiça que pretende o monopólio da violência física legítima e a justiça que claudica diante de obstáculos intransponíveis, que vacila em suas atribuições investigativas e de apuração da responsabilidade penal, que hesita em punir e que, no limite, abdica de exercer a soberania que lhe deveria facultar aquele monopólio. Dessa forma, ancoradas na garantia da impunidade, as instituições policiais, que são essenciais na construção do projeto de Estado democrático de direito, por meio de ações arbitrárias contra os direitos do cidadão, passam a contradizer esse projeto.

Nos Estados democráticos de direito, o destinatário imediato das normas que estabelecem direitos e garantias fundamentais é o próprio Estado, isto é, esses direitos e garantias devem vincular, em primeiro lugar, as autoridades do Estado. A limitação do arbítrio no exercício dos poderes públicos, levada a efeito pela positivação desses direitos fundamentais, é razão de ser do Estado de direito. Daí dizer J. J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 2008, p. 19) que o Estado de direito é, antes de tudo, um “Estado de direitos”.

A constitucionalização dos direitos revela a fundamentalidade dos direitos e reafirma a sua positividade no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, servindo ainda para legitimar a própria ordem constitucional como ordem de liberdade e de justiça. (CANOTILHO, 2008, pp. 19-20)

Canotilho vai adiante ao afirmar que:

A ideia da subordinação à lei dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado e demais pessoas colectivas públicas soa de um modo familiar ao cidadão comum. O sentido desta subordinação parece estar presente em fórmulas da linguagem corrente, tais como «o nosso governo é um governo de leis e não de homens», «ninguém está acima da lei», os «funcionários devem obedecer e executar a lei», as «leis fazem-se para se cumprirem». (...) Impõe-se, por isso, um breve aceno ao princípio da legalidade como princípio básico do Estado de direito. (CANOTILHO, 2008, p. 22)

Nesse sentido, se assumimos, como Canotilho, que os direitos fundamentais legitimam a própria ordem constitucional de um Estado de direito e subordinam órgãos, funcionários e agentes do Estado, torna-se, a um só tempo, preocupante e esclarecedora a observação que faz Paulo Sérgio Pinheiro:

Mesmo depois do retorno às constituições democráticas ou da promulgação de novos textos constitucionais, as instituições não foram alvo de reformas e as práticas arbitrárias dos agentes estatais da polícia continuam. [...] O Estado na maior parte dos países da América Latina tem-se mostrado incapaz de erradicar a impunidade dos crimes dos agentes do Estado com o mesmo empenho que pune os crimes comuns cometidos pelas classes populares. (PINHEIRO, 2002, p. 334, sem grifos no original)

Isto é dizer, em outras palavras, que os Estados latino-americanos não tem se sujeitado ao princípio da legalidade, elencado como princípio básico do Estado de direito. Portanto, se formalmente vivemos num Estado democrático de direito, como deixam entrever os direitos individuais, sociais e políticos inscritos na Constituição Federal de 1988, na prática, estamos muito distantes disso, porque esses direitos não têm vinculado seus principais destinatários, os órgãos, funcionários e agentes do Estado.

Por conseguinte, o Estado não pode pretender-se democrático se as práticas do governo e de seus agentes não respeitam os requisitos da democracia (PINHEIRO, 2002). O Estado não pode pretender ser democrático se não consegue implementar o acesso efetivo da população aos direitos fundamentais e institucionaliza, de mão-própria, práticas que ferem esses direitos, como a prática da tortura no interior dos distritos policiais, a técnica do “atirar primeiro, perguntar depois” e as execuções sumárias de suspeitos e criminosos.

Nas novas democracias da América Latina, a prática da violência policial, de acordo com Hélio Bicudo (BICUDO, 2002, p. 141), “é justificada como uma maneira de controlar o crime comum nas comunidades pobres,

sendo as vítimas dos grupos mais vulneráveis, confirmando assim a noção de que a polícia primordialmente visa controlar os pobres”. Isso endossa a tese do “vigilantismo” (ADORNO, 1999), segundo a qual a polícia tem a função de eliminar os indesejáveis do convívio com a sociedade, expressa no seguinte trecho de Paulo Sérgio Pinheiro:

A percepção pelas elites dos pobres como parte das “classes perigosas” está incrustada nas práticas do sistema judicial que processa e condena os crimes praticados pelos pobres como membros das “classes perigosas”: em contrapartida muitos crimes das elites continuaram até há pouco tempo fora do alvo do sistema judicial. As políticas de prevenção do crime, especialmente aquelas propostas durante períodos eleitorais (as eleições são a alta estação para a demagogia, toda vez que a violência e o crime devem ser discutidos) visam menos controlar o crime e a delinquência do que diminuir a insegurança das classes dominantes. Quando as elites bradam contra a impunidade estão referindo-se quase sempre à repressão aos crimes cometidos pelos pobres. (PINHEIRO, 2002, p. 337)

Nessa óptica, a polícia e outras instituições do sistema criminal tendem a atuar como guardas-fronteira, protegendo as elites dos pobres, e a violência policial e tortura continuam asseguradas pela impunidade porque justamente dirigida contra as “classes perigosas” e raramente afetando a vida das classes afluentes. Não é outro o quadro que apresentam as novas democracias latino-americanas, todas marcadas pela violência policial (PINHEIRO, 2002).

Essa visão, tanto quanto muitas outras que tentam fundamentar a prática de crimes por policiais, é danosa o bastante para fazer desmoronar, como um castelo de cartas, todos os princípios que conformam o Estado de direito.

O uso desordenado do monopólio da força por um Estado, através de suas instituições repressoras, ao desrespeitar direitos fundamentais e princípios básicos da democracia, acaba deslegitimando esse monopólio segundo os princípios básicos do Estado de direito. Mais do que isso: no continente latino-americano, *a polícia chega a considerar o Estado de direito mais como um obstáculo do que como uma garantia efetiva para o controle social da violência* (CHEVIGNY apud PINHEIRO, 2002, p. 338). Essas polícias estão convencidas que seu papel é proteger as sociedades dos “elementos marginais” por quaisquer meios disponíveis. Com efeito, em lugar de respeitar e servir à afirmação da vigência do Estado de direito, as polícias tem agido em sentido contrário, conforme ideologias

alheias àquelas positivadas na Constituição Federal de 1988, como a do “vigilantismo”.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da mesma forma que pode o Estado sobreviver sem contrato social, isto é, sem estar atrelado a qualquer função específica (WEBER, 1999), a polícia pode sobreviver sem democracia e respeito a direitos humanos. Dito de outro modo, a o Estado democrático de direito precisa muito mais da polícia do que a polícia dele, já que esta instituição pode conviver com diversas outras formas de regime e, ainda que atuando em nome de um Estado de direito, não se poderá garantir que não sobrevivam ideologias e práticas incompatíveis com seus princípios.

Dessa forma, considerando que “um Estado democrático de direito não pode coexistir com violações sistemáticas dos direitos do cidadão perpetradas por seus próprios agentes” (PINHEIRO, 2002, p. 336), é necessário o estabelecimento de um sistema eficiente preventivo da violação a direitos humanos perpetrada por agentes estatais no Brasil, como forma de garantir a vigência do Estado democrático de direito. Nesse sentido, vale destacar os mecanismos elencados por Mesquita Neto (MESQUITA NETO, 1999, p. 137), a saber, (a) controle externo e formal/legal das polícias, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, auxiliados pelo Ministério Público, (b) mecanismos de controle interno e formal/legal das polícias, por meio dos dirigentes e administradores das polícias e particularmente das corregedorias de polícia, (c) mecanismos de controle externo e informal/convenção das polícias, através da imprensa, da opinião pública, da universidade, de grupos de pressão, particularmente das organizações de direitos humanos nacionais e estrangeiras e (d) controle interno e informal/convenção das polícias, através da profissionalização das polícias e dos policiais, apoiados em *standards* claros e precisos de competência e responsabilidade profissional.

Os quatro tipos de estratégias tendem a ser defendidos por grupos diferentes, dentro e fora das polícias, na medida em que cada um deles tende a fortalecer um determinado grupo, aquele que tem maiores condições para exercer de fato o controle da atividade policial. Mas não são necessariamente incompatíveis ou conflitantes e podem ser adotados de forma complementar ou suplementar. Normalmente, políticas voltadas para o controle da violência estão baseadas em combinações de tipos diferentes de estratégia e não num único tipo. (MESQUITA NETO, 1999, p. 157)

Outrossim, não se pode negligenciar os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, notadamente no âmbito da OEA, que já repercutiram, por diversas vezes, positivamente na política de direitos humanos no Brasil por diversas vezes (Cf. SANTOS, 2007), como no emblemático caso Maria da Penha.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. A justiça penal e a proteção dos direitos. In: NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência da USP). **Continuidade arbitrária e construção da democracia (1993-1998)**: relatório final. São Paulo: NEVUSP/FAPESP, 1999.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não violência**. São Paulo: Atlas, 2001.
- BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**. Porto Alegre, v. 28, n. 60, pp. 27-65, jul./dez. 2004.
- BICUDO, Helio. Estratégias para a promoção da punibilidade das violações dos direitos humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Os direitos humanos no século XXI**. v. 1. Brasília: Funag/IPRI, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de direito**. Cadernos democráticos. Disponível em: <http://br.geocities.com/b2centaurus/livros/c/Canotilhopdf.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- DONNELLY, Jack. Democracia, direitos humanos e desenvolvimento. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Os direitos humanos no século XXI**. v. 1. Brasília: Funag/IPRI, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J. W. Gough. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: **Cidadania, justiça e violência**. CARVALHO, José Murilo de; PANDOLFI, Dulce (orgs.). Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

- NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência da USP). **Continuidade arbitrária e construção da democracia (1993-1998)**: relatório final. São Paulo: NEVUSP/FAPESP, 1999.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Os direitos humanos no século XXI**. v. 1. Brasília: Funag/IPRI, 2002.
- \_\_\_\_\_. Resumo do projeto e resultados da pesquisa. In: NEV/USP (Núcleo de Estudos da Violência da USP). **Continuidade arbitrária e construção da democracia (1993-1998)**: relatório final. São Paulo: NEVUSP, 1999.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos globais, justiça internacional e o Brasil. **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal**. Brasília, ano 8, v.15, pp. 95-110, jan./jun. 2000.
- SANTOS, Cecília Macdowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 4, n. 7, pp. 27-57, 2007.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. da UNB, 1999.